RESOLUCIÓN 2/2024, DE LA COMISIÓN VASCA DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

Expediente: 2023/000443

Asunto: Reclamación presentada por D. _____, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia

ANTECEDENTES DE HECHO

1.- Consta acreditado en el expediente que, con fecha 27 de septiembre de 2023, D. _____ presentó una solicitud de acceso a la información pública ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia a través del Registro Electrónico General del Estado, en la que requería lo siguiente:

> "*Asunto:*
> *Solicitud de acceso a información pública*
>
> *Expone:*
> *Según disponen los artículos 12 y 13 de la Ley 19/2013, de Transparencia, Información Pública y Buen Gobierno, solicito acceso a información pública.*
>
> *Solicita:*
> *A través del presente escrito, y haciendo uso del derecho de acceso a la información pública, a través de medios electrónicos solicito de Uds. que me envíen la siguiente información: Expediente completo de modificación de la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia, cuya aprobación inicial se publicó en el Boletín Oficial de Bizkaia nº 103, de 30 de mayo de 2023 y su aprobación definitiva en el BOB nº 135, de 13 de julio de 2023, es decir, todos los documentos que integran el expediente (acuerdos, resoluciones, informes, etc.)".*

2.- Ante la falta de respuesta por parte del Consorcio de Transportes de Bizkaia, D. _____ presenta el día 9 de noviembre de 2023, ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, reclamación frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia, en los siguientes términos:

> *"Presento reclamación que se adjunta ante la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública; el 27 de septiembre de 2023 presenté solicitud de*

información pública ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia a través del Registro Electrónico General del Estado (registro de entrada REGAGE23e00064621448) y no he obtenido respuesta".

A dicha reclamación adjunta el interesado escrito remitido a la Comisión en el que se reitera, en el primero de sus apartados, el literal de su solicitud ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia, por lo que no procede repetir el texto. Así mismo, el reclamante refiere lo que sigue:

"Ante el silencio de la administración, presento RECLAMACION conforme a lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, conforme a los siguientes fundamentos de derecho (…):

***SEGUNDO**.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo 20 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno, la resolución por la que se autoriza o deniega el acceso a la información corresponde al órgano competente -Consejo General del Consorcio de Transportes de Bizkaia, tal y como dispone el artículo 21.22 del Real Decreto 1769/1976, de 18 de junio: Ejercitar las competencias no atribuidas expresamente a ningún otro órgano del Consorcio.- debía habérmelo comunicado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud, pero no he recibido ninguna notificación. El mismo artículo permite prorrogarlo por un mes más, pero como se ha dicho, no ha habido resolución.*

Por tanto, el Consorcio de Transportes de Bizkaia me ha vulnerado el derecho de acceso a la información pública reconocido por la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, sin haber dictado ni notificado resolución alguna, es decir, provocando una situación de indefensión".

3.- Con fecha 13 de noviembre de 2023, esta Comisión da traslado electrónico de la citada reclamación al Consorcio de Transportes de Bizkaia, con objeto de que, en el plazo de diez días hábiles a contar desde el siguiente al de su notificación, informe sobre el asunto y aporte cuanta documentación sea relevante para la resolución del mismo.

4.- Con fecha 8 de enero de 2024, el reclamante aporta, en el expediente 2023/000443 de esta Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la siguiente documentación:

- Escrito del Director Gerente del Consorcio de Transportes de Bizkaia, de fecha 1 de diciembre de 2023, dirigido al Sr. _____ en los siguientes términos:

  "En respuesta a su escrito dirigido a este Consorcio de Transportes de Bizkaia en relación al expediente de modificación de la "Ordenanza Fiscal Reguladora de las

Tasas por prestación de servicio público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia" aprobado inicialmente por acuerdo del Consejo General en sesión celebrada el día 30 de mayo de 2023 y aprobada definitivamente por acuerdo del Consejo General de 12 de julio de 2023 y publicada íntegramente en el BOB 135 de 13 de julio de 2023, adjunto le remito copia del expediente solicitado".

- Anuncio de aprobación inicial de la modificación de la Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia, de fecha 30 de mayo de 2023, publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia de la misma fecha.
- Acta de la Sesión extraordinaria urgente celebrada por el Consejo General del Consorcio de Transportes de Bizkaia, el 30 de mayo de 2023.
- Informe de la Tesorera del Consorcio de 29 de mayo de 2023 sobre "*Modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de transportes de Bizkaia".*
- Acta del Consejo General del Consorcio de Transportes de Bizkaia en sesión celebrada el 12 de julio de 2023 sobre aprobación definitiva de la Ordenanza referida.

5.- Con fecha 23 de enero de 2024, el Consorcio de Transportes de Bizkaia remite a esta Comisión alegaciones al respecto de la reclamación interpuesta por D. _____ en los siguientes términos:

> "***En relación con Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia***
>
> *Vista la solicitud de información sobre el acceso al expediente de modificación de la Ordenanza (…) formulada por la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública presentada el día 11 de diciembre de 2023.*
>
> *El expediente sobre el que se solicitaba la documentación era el relativo a la modificación de la "Ordenanza Fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia", se aprobó inicialmente por Acuerdo del Consejo General del Consorcio de Transportes de Bizkaia, en sesión celebrada el día 30 de mayo de 2023, publicándose anuncio de exposición pública en el BOB nº 103 de 30 de mayo. Dicha modificación se aprobó definitivamente tras resolverse las alegaciones presentadas por acuerdo del Consejo General de Consorcio de Transportes de Bizkaia en sesión celebrada el día 12 de julio*

de 2023 y cuyo anuncio de aprobación definitiva fue publicado en el BOB nº 135 de fecha 13 de julio de 2023.

El escrito de la Comisión Vasca de acceso a la información Pública viene motivado en una solicitud presentada a la Comisión Vasca de acceso a la información por _____ (…), mediante la cual se requiere a la Comisión Vasca para que sea admitida la reclamación de solicitud de información y copia del expediente administrativo, (referido a la modificación de la Ordenanza, aprobó inicialmente (…) y para incorporar las bonificaciones al transporte público a partir del 13 de julio fecha de entrada en vigor de la ***Ordenanza fiscal reguladora de las tasas por prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia.***

Desde el Consorcio de Transportes de Bizkaia manifestamos que en relación a la solicitud presentada por _____ con Registro entrada: S2023001062, de fecha 27 de septiembre de 2023 de acceso a la información y copia del expediente completo relativo al expediente (…). Dicha solicitud ya ha sido cumplimentada el día 1 de diciembre de 2023, con registro de salida, I202300694, por la que se facilitó copia del expediente solicitado a D. _____.

Debemos destacar que el escrito presentado por _____ fue presentado en la Comisión Vasca de Acceso a la información Pública el día 9 de noviembre de 2023. Y aunque la presente administración cumplió con el deber de facilitar la información dicha solicitud el día 1 de diciembre y que la solicitud de información de la Comisión se llevó a cabo el día 11 de diciembre de 2023, y la Comisión Vasca de acceso a la información pública no podía que ya se había dado cumplimiento a la solicitud formulada por el interesado D. _____, dando cumplimiento a lo establecido en la normativa de referencia".

FUNDAMENTOS DE DERECHO

1.- De conformidad con lo establecido en el artículo 1 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, la citada Comisión asume en la Comunidad Autónoma de Euskadi las funciones previstas en la disposición adicional cuarta de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno en relación con la regulación que establece el artículo 65 de la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi. Mediante Ley 44/1975, de 30 de diciembre, se crea el "Consorcio de Transportes de Vizcaya", siendo así que su artículo 1 dispone: "*Se crea el "Consorcio*

de Transportes de Vizcaya", con naturaleza de ente local, con personalidad jurídica propia e independiente de la de los entes consorciados". Así mismo, mediante Real Decreto 1769/1976, de 18 de junio, se aprueban los Estatutos del Consorcio de Transportes de Vizcaya, mencionando literalmente su artículo primero, apartado 2, lo que sigue: "*De acuerdo con la Ley, en los términos que ésta establece y para cumplimiento de sus fines peculiares, el Consorcio tiene naturaleza de Ente Local, personalidad jurídica propia e independiente de la de los Entes consorciados, plena capacidad y patrimonio propio*". En consecuencia, le es de aplicación a dicha entidad lo dispuesto en el artículo 2.1.a) de la Ley 19/2013, a saber: "*1. Las disposiciones de este título se aplicarán a: a) La Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla y las entidades que integran la Administración Local*".

2.- Así mismo, en virtud del artículo 3 del Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, le corresponde a la Comisión resolver las reclamaciones que se presenten, en aplicación del régimen de impugnaciones previsto en materia de ejercicio del derecho de acceso a la información pública regulado en el artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno (en adelante LTAIBG), en relación con las denegaciones expresas o presuntas de las Administraciones públicas y demás entidades del sector público vasco, que pertenezcan a las Instituciones comunes y locales de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

3.- Por su parte, el artículo 13 de la citada LTAIBG define la información pública como los contenidos o documentos, cualquiera que sea su formato o soporte, que obren en poder de alguno de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación del Título I y que hayan sido elaborados o adquiridos en el ejercicio de sus funciones. De este modo, la Ley delimita el ámbito material del derecho a partir de un concepto amplio de información, que abarca tanto documentos como contenidos específicos y que se extiende a todo tipo de "*formato o soporte*", a la vez que acota su alcance exigiendo la concurrencia de dos requisitos vinculados con la naturaleza "*pública*" de las informaciones: (a) que se encuentren "*en poder*" de alguno de los sujetos obligados por la Ley y (b) que hayan sido elaboradas u obtenidas "*en el ejercicio de sus funciones".*

En este sentido, la información a que se refiere la reclamación obrará en poder del Consorcio de Transportes de Bizkaia, puesto que lo será en el ejercicio de las funciones que le corresponden y, consecuentemente, es susceptible de concederse el acceso, salvo que se justifique de manera clara y suficiente la concurrencia de una causa de inadmisión o la aplicación de un límite legal.

4.- A los efectos de esta reclamación, la solicitud de información fue presentada ante Consorcio de Transportes de Bizkaia, a través del Registro Electrónico General del Estado, el día 27 de septiembre de 2023. En virtud de lo dispuesto en el artículo 20.1 de la LTAIBG, el citado organismo contaba con un mes de plazo para dictar y notificar la resolución, si bien no emitió respuesta alguna dentro del plazo otorgado al efecto.

5.- Con fecha 9 de noviembre de 2023, el interesado, ante la falta de respuesta por parte del Consorcio de Transportes de Bizkaia, presenta reclamación ante esta Comisión. Así, el artículo 24.2 de la LTAIBG dispone que la reclamación se interpondrá en el plazo de un mes a contar desde el día siguiente al de la notificación del acto impugnado o desde el día siguiente a aquel en que se produzcan los efectos del silencio administrativo, por lo que la reclamación ha de entenderse interpuesta en plazo.

A este respecto, procede recordar que el artículo 20.1 LTAIBG dispone que "*La resolución en la que se conceda o deniegue el acceso deberá notificarse al solicitante y a los terceros afectados que así lo hayan solicitado en el plazo máximo de un mes desde la recepción de la solicitud por el órgano competente para resolver. Este plazo podrá ampliarse por otro mes en el caso de que el volumen o la complejidad de la información que se solicita así lo hagan necesario y previa notificación al solicitante*".

6.- Tal y como ha señalado esta Comisión en anteriores pronunciamientos, resulta necesario resaltar que las administraciones públicas, en las relaciones con la ciudadanía, deben encauzar el ejercicio de sus funciones mediante el procedimiento administrativo, como garantía a los derechos de los administrados y, de otro modo, al propio interés público, respondiendo con prontitud las peticiones y reclamaciones que le presenten los particulares, como garantía inexcusable para la idónea defensa de sus derechos e intereses legítimos. En este caso, el Consorcio de Transportes de Bizkaia no contestó en plazo a la solicitud presentada por el interesado, por lo que el Sr. _____, dentro del plazo prescrito, presentó su reclamación ante esta Comisión.

7.- En este punto cabe recordar al Consorcio de Transportes de Bizkaia que, en cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa que se establecen para las entidades locales (las que integran la Administración Local y, por tanto, sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de la LTAIBG a virtud de lo dispuesto en el artículo 2.1 de dicha Ley) y, en cumplimiento de lo dispuesto en artículo 5.1 de la LTAIBG ("*Los sujetos enumerados en el artículo 2.1 publicarán de forma periódica y actualizada la información cuyo conocimiento sea relevante para garantizar la transparencia de su actividad relacionada con el funcionamiento y control de la actuación pública"*), constituyen obligaciones de publicidad activa para dichas entidades, las relacionadas en el artículo 7 de la citada Ley, a saber:

"a) Las directrices, instrucciones, acuerdos, circulares o respuestas a consultas planteadas por los particulares u otros órganos en la medida en que supongan una interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos.

b) Los Anteproyectos de Ley y los proyectos de Decretos Legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. En el caso en que no sea preceptivo ningún dictamen la publicación se realizará en el momento de su aprobación.

c) Los proyectos de Reglamentos cuya iniciativa les corresponda. Cuando sea preceptiva la solicitud de dictámenes, la publicación se producirá una vez que estos hayan sido solicitados a los órganos consultivos correspondientes sin que ello suponga, necesariamente, la apertura de un trámite de audiencia pública.

d) Las memorias e informes que conformen los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo regulada por el Real Decreto 1083/2009, de 3 de julio.

e) Los documentos que, conforme a la legislación sectorial vigente, deban ser sometidos a un período de información pública durante su tramitación".

Por todo ello, y ante la obligación de publicidad activa que concierne al Consorcio de Transportes de Bizkaia, como entidad local que es, el Sr. _____ presenta solicitud y posterior reclamación ante esta Comisión frente a la desestimación presunta de aquélla, debiendo haberse publicado la documentación que integraba el expediente de modificación de la ordenanza fiscal reguladora de las tasas por la prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia.

8.- El artículo 12 de la Ley 19/2013 reconoce el derecho de todas las personas al acceso a la información pública y el artículo 17.3 dispone que el solicitante no está obligado a motivar su solicitud de acceso a la información; sin embargo, podrá exponer los motivos por los que solicita la información y que podrán ser tenidos en cuenta cuanto se dicte la resolución, si bien la ausencia de motivación no será por sí sola causa de rechazo de la solicitud. En el caso que nos ocupa, el reclamante no justificó su solicitud de acceso a la información pública, lo que no obsta a su derecho de acceso a la información pública.

9.- El derecho de acceso a la información pública es un derecho que goza de un amplio reconocimiento en el ordenamiento jurídico y que, consiguientemente, cualquier restricción de su eficacia ha de partir de una interpretación estricta de los

límites, justificando de manera expresa y proporcionada su aplicación. Así lo viene exigiendo el Tribunal Supremo de manera constante, como ha recordado en su sentencia de 11 de junio de 2020 (ECLI:ES:TS:2020:1558) en los siguientes términos:

"*La Exposición de Motivos de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece que el derecho de acceso a la información pública, del que son titulares todas las personas, solamente se verá limitado en aquellos casos en que así sea necesario por la propia naturaleza de la información o por su entrada en conflicto con otros intereses protegidos; y, en fin, que, en todo caso, los límites previstos se aplicarán atendiendo a un test de daño (del interés que se salvaguarda con el límite) y de interés público en la divulgación (que en el caso concreto no prevalezca el interés público en la divulgación de la información) y de forma proporcionada y limitada por su objeto y finalidad.*

Este Tribunal ha tenido ocasión de señalar-STS nº 1547/2017, de 16 de octubre de 2017 (rec.75/2017) y STS 344/2020 (rec.8193/2018)- respecto a los límites oponibles frente al acceso a la información pública, que: "(…) La formulación amplia en el reconocimiento y en la regulación legal del derecho de acceso a la información obliga a interpretar de forma estricta, cuando no restrictiva, tanto las limitaciones a ese derecho que se contemplan en el artículo 14.1 de la Ley 19/2013 como las causas de inadmisión de solicitudes de información que aparecen enumeradas en el artículo 18.1, sin que quepa aceptar limitaciones que supongan un menoscabo injustificado y desproporcionado del derecho de acceso a la información".

De manera que solo son aceptables las limitaciones que resulten justificadas y proporcionadas, así lo dispone el artículo 14.2 de la Ley 19/2013: "(…) 2. La aplicación de los límites será justificada y proporcionada a su objeto y finalidad de protección y atenderá a las circunstancias del caso concreto, especialmente a la concurrencia de un interés público o privado superior que justifique el acceso". Por tanto, la posibilidad de limitar el derecho de acceso a la información no constituye una potestad discrecional de la Administración y solo resulta posible cuando concurra uno de los supuestos legalmente establecido, que aparezca debidamente acreditado por quien lo invoca y resulte proporcionado y limitado por su objeto y finalidad" (FJ.3º)".

10.- Es necesario destacar, por otra parte, que el derecho a la información adquiere una especial relevancia cuando se circunscribe al cumplimiento de la norma y a la rendición de cuentas por la gestión; así, la LTAIBG, en su preámbulo, recoge que "*La transparencia, el acceso a la información pública y las normas de buen gobierno deben ser los ejes fundamentales de toda acción política. Sólo cuando la acción de los responsables públicos se somete a escrutinio, cuando los ciudadanos pueden conocer cómo se toman las decisiones que les afectan, cómo se manejan los fondos públicos o bajo qué criterios actúan nuestras instituciones podremos hablar del inicio*

de un proceso en el que los poderes públicos comienzan a responder a una sociedad que es crítica, exigente y que demanda participación de los poderes públicos… ". La solicitud está justificada con la finalidad de la ley, al fundamentarse en el interés legítimo de someter a escrutinio la acción de los responsables públicos en relación a la prestación del servicio de transporte público de viajeros a los usuarios de los títulos del Consorcio de Transportes de Bizkaia, con la vista puesta en la necesidad de abordar acciones concretas que beneficien a los usuarios de los servicios de transporte, tanto en el importe a abonar por el uso del transporte público como en la seguridad y calidad del transporte.

11.- **Entrando al fondo del asunto, y respecto de la información trasladada por el Consorcio de Transportes de Bizkaia, se concluye en la estimación, por motivos formales, de la pretensión de D. _____, en tanto en cuanto la información reclamada le ha sido facilitada por el Consorcio de Transportes de Bizkaia en los términos ya relacionados en los apartados anteriores de la presente Resolución, cumplimentando, de esta forma, los requerimientos sobre transparencia y acceso a la información pública prescritos por la LTAIBG.**

12.- La transparencia es un principio de actuación que deben respetar las administraciones públicas en su actividad, organización y funcionamiento tal y como disponen las normas reguladoras del sector público. En este sentido, el artículo 3.1.c) de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público dispone que las administraciones públicas deben respetar en su actuación y relaciones, entre otros principios, la "*Participación, objetividad y transparencia de la actuación administrativa".*

En nuestro ámbito territorial, la Ley 3/2022 del Sector Público Vasco establece la transparencia en la gestión (artículo 5 d)) como principio de actuación de todo el sector público vasco. También en la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi (artículo 4.2 h) se establece como principio rector del régimen local y de la dirección política y acción de gobierno de los municipios y del resto de entidades locales, la transparencia, el desarrollo de la ética pública y la adecuación a los principios de buen gobierno.

13.- Por todo ello, y habiéndose dejado constancia en el expediente del acceso a la información pública reclamado por D. _____ y no habiéndose opuesto por el interesado objeción alguna a dicho traslado de información (es el propio reclamante quien, a fecha 8 de enero de 2024, aporta en el expediente la documentación recibida de la entidad reclamada) procede estimar, por motivos formales, la reclamación interpuesta en el expediente de referencia.

A la vista de cuanto antecede, la Comisión Vasca de Acceso a la Información, por unanimidad

RESUELVE

Primero.- Estimar, por motivos formales, la reclamación presentada por D. _____, frente a la desestimación presunta de su solicitud de acceso a la información pública ante el Consorcio de Transportes de Bizkaia.

Segundo.- Notificar la presente Resolución al reclamante y al Consorcio de Transportes de Bizkaia.

Tercero.- Publicar la Resolución en la página web de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública una vez efectuada la notificación al reclamante y previa disociación de los datos de carácter personal.

Esta Resolución pone fin a la vía administrativa y contra la misma solo cabe interponer recurso contencioso-administrativo, en el plazo de dos meses a contar desde el día siguiente a su notificación, ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, de conformidad con lo previsto en el artículo 10.1. m) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

En Vitoria-Gasteiz, a la fecha de la firma

Vocal | Presidenta

Ana Isabel García Maté | Miren Martiarena Barkaiztegi

Vocal

Koldobike Uriarte Ruiz de Eguino